
Incidencia del proceso de liberalización del sector postal en las notificaciones administrativas

*Ayuntamiento de Alcobendas*¹

I. PLANTEAMIENTO

Han transcurrido ya más de doce años desde el inicio de la liberalización del sector postal, y ello tiene incidencia en un aspecto tan importante de dicho sector para las Administraciones como es el de la práctica de las notificaciones administrativas. Como señala la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª) de 8 de junio de 2004, la Directiva 97/67/CE, de 15 de diciembre, «en virtud de su octavo considerando, persigue establecer una liberalización progresiva y controlada en el sector postal».

El presente trabajo va a pivotar sobre el significado jurídico del art. 22.4 de la reciente Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del Servicio Postal Universal, de los Derechos de los Usuarios y del Mercado Postal (*BOE* de 31 de diciembre de 2010), en el sentido de averiguar en qué medida afecta dicho precepto a la contratación administrativa del servicio postal con otro operador distinto de Correos y Telégrafos S. A., a efecto de notificaciones administrativas.

II. EVOLUCIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA ENTIDAD CORREOS Y TELÉGRAFOS

El conocimiento de este aspecto subjetivo del proceso de liberalización del sector postal, íntimamente ligado al fenómeno conocido como «huida del derecho administrativo», resulta de indudable interés antes de adentrarnos en el fondo de la cuestión que da título al presente trabajo, y ha sido estudiado con maestría por una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 25 de febrero de 2010², por lo que nos limitaremos a reproducir sus FFDD 3.º y 4.º:

¹ Este informe ha sido redactado por José Ángel de Diego Aguado, Letrado del Ayuntamiento de Alcobendas.

² STSJ Madrid (Sala C-A, Sección 9.ª) núm. 297 de 25 de febrero de 2010, Recurso Apelación núm. 1265/09; Ponente Ilma. Sra. D.ª Ángeles Huet de Sande.

«Tercero: El originario Organismo Autónomo Correos y Telégrafos, pasó a convertirse en entidad pública empresarial por mor de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberación de los Servicios Postales, que, en su Disposición Adicional Primera, en su redacción originaria, atribuyó a la apelante tal condición de entidad pública empresarial, al disponer que “Se atribuye la obligación de prestar el servicio postal universal, en los términos, condiciones y con las prestaciones establecidas en el Título III de esta Ley, a la Entidad pública empresarial Correos y Telégrafos. A estos efectos quedan reservados a dicha entidad los servicios que se establecen en el art. 18 y se le asignan, asimismo, los derechos especiales y exclusivos que se recogen en el art. 19”.

Por su parte, el RD 176/1998, de 16 de febrero, por el que se aprobó el Estatuto de la Entidad pública empresarial Correos y Telégrafos, la define en su art. 1 como una Entidad pública empresarial de las previstas en el art. 43.1.b) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante, LOFAGE), adscrita al Ministerio de Fomento, a través de la Secretaría General de Comunicaciones, disponiendo de personalidad jurídica pública diferenciada, plena capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento de sus fines, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión en los términos establecidos en dicho Estatuto. Así pues, su naturaleza de entidad pública empresarial la entroncaba con los “organismos públicos” [art. 43.1.b), de la LOFAGE], que son definidos en el art. 1 de la LOFAGE de la siguiente manera «Los Organismos públicos son las Entidades de Derecho público que desarrollan actividades derivadas de la propia Administración General del Estado, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta».

Y en cuanto a su régimen jurídico, venía establecido en el art. 3 del citado RD 176/1998, en los siguientes términos: “Los actos de la Entidad pública empresarial Correos y Telégrafos se rigen por el derecho privado, excepto en lo relativo a la formación de la voluntad de sus órganos, al ejercicio de las potestades administrativas que, en su caso, le sean atribuidas por la normativa en materia de personal y para la gestión de los servicios básicos de correos u otros servicios postales cuya prestación se le asigne por la normativa aplicable, y en los aspectos específicamente regulados para las entidades públicas empresariales en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en la legislación presupuestaria y en estos Estatutos”.

Por tanto, cuando Correos y Telégrafos tenía la naturaleza jurídica de entidad pública empresarial, se encontraba revestida de potestades administrativas en las materias que acaban de citarse (personal y para la gestión de los servicios básicos de correos y otros servicios postales cuya prestación se le asigne), potestades administrativas que permitían, junto con su naturaleza jurídica pública (art. 1 de la LOFAGE), incluirla en el concepto de Administración Pública establecido en el art. 2.2 LRJyPAC, en cuya virtud, “Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación”.

A la vista de estas consideraciones, cuando Correos y Telégrafos tenía la condición de entidad pública empresarial podía ser considerada, en los términos que acaban de ser expuestos, como una Administración Pública.

Cuarto: Ahora bien, esta situación cambió con la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que, en su art. 58, dispuso la creación de la “Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima”, que sustituyó a la anterior entidad pública empresarial.

Estableció dicho precepto que “El Consejo de Ministros, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, procederá a la constitución de una sociedad de las previstas en el art. 6.1.a) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, y en la disposición adicional duodécima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, con la denominación de «Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima», cuyo capital social pertenecerá íntegramente a la Administración del Estado [...]

Dos. 1. La “Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima», asumirá, desde la fecha de la inscripción en el Registro Mercantil de la escritura pública de su constitución, todas las funciones que en el momento de entrada en vigor de la presente Ley desarrolle la entidad pública empresarial Correos y Telégrafos, de acuerdo con la normativa vigente...”

Como consecuencia de esta previsión legislativa, la Disposición Adicional Vigésima Primera de la citada Ley 14/2000, modificó, a su vez, la Disposición Adicional Primera de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberación de los Servicios Postales, atribuyendo a la “Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima” la obligación de prestar el servicio postal universal, en los términos y condiciones previstos en dicha Ley, reservando a su favor los servicios establecidos en su art. 18 y asignándole los derechos especiales y exclusivos que se recogen en su art. 19.

Así pues, Correos y Telégrafos, a partir de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, ya no es una entidad pública empresarial de las previstas, como una modalidad de “Organismo público”, en el art. 43.1.b) de la LOFAGE, sino una “sociedad de las previstas en el art. 6.1.a) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, y en la disposición adicional duodécima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado”. Esto es, se trata, ahora, de una sociedad estatal con forma de sociedad mercantil o, dicho de otro modo, de una entidad mercantil de capital público, disponiendo la Disposición Adicional Duodécima de la LOFAGE sobre dichas sociedades mercantiles estatales que:

“1. Las sociedades mercantiles estatales se registrarán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, patrimonial, de control financiero y contratación. En ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública.

2. Las sociedades mercantiles estatales, con forma de sociedad anónima, cuyo capital sea en su totalidad de titularidad, directa o indirecta, de la Administración General del

Estado o de sus Organismos públicos, se registrarán por el título VII de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas y por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y de contratación [...]».

Por lo tanto, la actual “Sociedad Mercantil Estatal Correos y Telégrafos, S. A.” es una sociedad mercantil constituida, como reza su nombre, como sociedad anónima que, aunque forma parte del sector público estatal (arts. 2 y 3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria), se rige íntegramente por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias que le sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y de contratación, y que “en ningún caso” puede disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad, por lo que no puede ser incluida dentro del concepto de Administración Pública del art. 2.2 LRJyPAC, antes transcrito, ya que ni puede ser considerada como una “entidad de Derecho Público” ni puede, tampoco, predicarse de la misma que “ ejerza potestades administrativas”.

A esta misma conclusión ha llegado el Tribunal Supremo que, en su sentencia de 23 de febrero de 2009, en su Fundamento Jurídico Cuarto, afirma que “[...] Correos y Telégrafos, S. A. era ya, al dictarse la resolución impugnada, una sociedad estatal, no un ente público y que, si bien, está integrada en el sector público, no es Administración Pública [...] Con independencia de que deba encuadrarse a Correos y Telégrafos, S. A. en el sector público estatal, de conformidad con el art. 6 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria vigente en el momento de la convocatoria (y con los arts. 2 y 3 de la actual Ley 47/2003), lo cierto es que esa sociedad estatal ni es Administración Pública [...]”.

III. EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR POSTAL EN EL ASPECTO RELATIVO AL SERVICIO DE NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS

El 1 de enero ha entrado en vigor la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del Servicio Postal Universal, de los Derechos de los Usuarios y del Mercado Postal, que ha derogado la anterior Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, con la que se inició el proceso legislativo excitado por la Directiva 97/67/CE, de 15 de diciembre. La Ley 24/1998, de 13 de julio ahora derogada, establecía:

«Art. 19. Derechos especiales y exclusivos atribuidos al operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal.

“1. Para garantizar la prestación del servicio postal universal se otorgan al operador que presta dicho servicio los siguientes derechos especiales [...]”

El derecho a entregar notificaciones de órganos administrativos y judiciales, con constancia fehaciente en su recepción, sin perjuicio de la aplicación, a los distintos supuestos de notificación, de lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Los demás operadores podrán realizar este tipo de notificaciones en el ámbito no reservado y sus efectos se regirán por las normas del Derecho privado.

Reglamentariamente, se establecerán las condiciones de dichas entregas, así como la obligación de realizarlas por parte del operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal».

El ámbito reservado se describía en el derogado art. 18 de dicha Ley 24/1998, y no hacía referencia a las notificaciones administrativas, sino a los envíos interurbanos, con una serie de requisitos relativos a peso, medidas y precios. Por otra parte, el desarrollo reglamentario de las condiciones y obligación de realizar las entregas se contiene en la Sección II del Capítulo II del Título II del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales. Dicho Reglamento sigue en vigor en los términos establecidos en la Disposición derogatoria única «Derogación normativa», de la nueva Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal:

«Quedan derogadas la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, y cuantas otras disposiciones de igual o inferior rango se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la presente ley».

Así como por lo dispuesto en la Disposición adicional séptima. Menciones de la nueva Ley 43/2010:

«Las menciones realizadas en la Ley 23/2007, de 8 de octubre, de creación de la Comisión Nacional del Sector Postal, en su normativa de desarrollo y en otras normas, a la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, se entenderán hechas a la presente ley».

Y en su Disposición transitoria única. Condiciones de prestación.

«Las condiciones de prestación del servicio postal universal y su régimen de financiación se regirán por la normativa anterior a la entrada en vigor de la presente ley hasta que el Gobierno apruebe el Plan de Prestación del Servicio Postal Universal y su contrato regulador.

La Comisión Nacional del Sector Postal establecerá un calendario para efectuar las renovaciones de las empresas que figuren inscritas en el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales a la entrada en vigor de la presente ley y comunicará a cada empresa el procedimiento y los requisitos necesarios para la actualización de la inscripción, así como el plazo para efectuarla.

En todo caso, la totalidad de las renovaciones de inscripción en el Registro mencionado deberá estar efectuada antes del 1 de enero de 2012».

Como ha quedado expuesto, la Sección II del Capítulo II del Título II del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido en la Ley

24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, sigue en vigor, con el matiz de que sólo resulta aplicable a las notificaciones administrativas y no judiciales, pues así lo ha dispuesto la STS de 8 junio 2004³:

«No hay duda por tanto, que se ha omitido este trámite esencial y ello determina la nulidad del Real Decreto. Ahora bien, esta nulidad no puede tener la extensión total que le pretende dar la recurrente. En efecto, por un lado, hay que tener presente que en el mismo no todas las normas tienen carácter procesal, por lo que la nulidad debe contraerse exclusivamente a la referida Sección. Y, por otra parte, la misma Sección 2.ª, Capítulo 2.º, Título II, tiene un contenido genérico para notificaciones de órganos administrativos y judiciales, por lo que la nulidad hay que referirla a dichas normas, en cuanto se apliquen a los últimos, dejándolas subsistentes en la aplicación a órganos administrativos, respecto de las cuales no es preceptivo el informe del mencionado Consejo [...]

Estimar parcialmente los recursos interpuestos por la Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia y por la Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería, contra el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, declarando la nulidad por contrarios a Derecho de los siguientes preceptos:

- a) art. 2.2,
- b) art. 12.4,
- c) art. 13.2.A) último inciso en cuanto incluye en el concepto de carta “toda aquella que, aun no reuniendo los requisitos antedichos, cumpla los restantes que establece el presente reglamento para su admisión con arreglo a esta modalidad”.
- d) Sección Segunda, Capítulo II, Título II, sólo en cuanto sea aplicable a la “admisión y entrega de notificaciones de órganos judiciales”.

Según la Exposición de Motivos de la nueva Ley 43/2010, «el servicio postal universal, cuyo alcance material y exigencias formales se fijan en el título III y que se encomienda en régimen de obligaciones de servicio público al operador público Correos y Telégrafos, S. A. (por plazo de 15 años según Disposición adicional primera. Operador designado por el Estado para prestar el servicio postal universal)» señala que «El título III, que se estructura en cuatro capítulos, regula el servicio postal universal, que se define como el conjunto de servicios postales de calidad determinada por la ley, prestados de forma permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para todos los usuarios».

Sin embargo, esta definición, a diferencia de lo que establecía la derogada Ley 24/1998, no va acompañada de previsiones legales relativas a «Servicios reservados al operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal» (art. 18 Ley 24/1998), ni a «Derechos especiales y exclusivos atribuidos al operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal» (art. 19 Ley 24/1998), limitándose el

³ STS (Sala C-A, Sección 3.ª) de 8 de junio de 2004, Rec. 219/2000; Ponente Excmo. Sr. D. Óscar González González.

Título III «El Servicio Postal Universal», Capítulo I «Concepto y ámbito», a establecer en el art. 21, «Ámbito»:

«1. Se incluyen en el ámbito del servicio postal universal las actividades de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos postales nacionales y transfronterizos en régimen ordinario de:

a) Cartas y tarjetas postales que contengan comunicaciones escritas en cualquier tipo de soporte de hasta dos kilogramos de peso.

b) Paquetes postales, con o sin valor comercial, de hasta veinte kilogramos de peso.

El servicio postal universal incluirá, igualmente, la prestación de los servicios de certificado y valor declarado, accesorios de los envíos contemplados en este apartado.

2. Los envíos nacionales y transfronterizos de publicidad directa, de libros, de catálogos, de publicaciones periódicas y los restantes cuya circulación no esté prohibida, serán admitidos para su remisión en régimen de servicio postal universal, siempre que éste se lleve a cabo con arreglo a alguna de las modalidades previstas en el apartado anterior».

Y en el art. 22, los «Principios y requisitos de la prestación del servicio postal universal», en concreto:

«2. Transcurrido el plazo de 15 años a que se refiere la Disposición adicional primera de esta ley se podrá designar a una o varias empresas como proveedores del servicio universal de modo que quede cubierto la totalidad del territorio nacional. Asimismo, se podrán designar a diferentes empresas para la prestación de diversos elementos del servicio universal o cubrir distintas partes del territorio nacional. Las condiciones de adjudicación del servicio universal se basarán en principios de transparencia, no discriminación y proporcionalidad, de modo que se garantice la continuidad de la prestación del servicio universal, teniendo en cuenta la importante función que desempeña en la cohesión social y territorial.

4. La actuación del operador designado gozará de la presunción de veracidad y fehaciencia en la distribución, entrega y recepción o rehúse o imposibilidad de entrega de notificaciones de órganos administrativos y judiciales, tanto las realizadas por medios físicos, como telemáticos, y sin perjuicio de la aplicación, a los distintos supuestos de notificación, de lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Las notificaciones practicadas por los demás operadores postales surtirán efecto de acuerdo con las normas de Derecho común y se practicarán de conformidad con lo previsto en el art. 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

Finalmente, el Título IV, «Régimen general de prestación de los Servicios Postales», Capítulo I, Disposiciones generales, establece en su art. 37, «Régimen de prestación de los servicios postales»:

«1. La prestación de servicios postales se realizará en régimen de libre competencia sin más limitaciones que las establecidas en esta ley y su normativa de desarrollo.

2. Los servicios postales, en función de las condiciones exigibles en su prestación, se clasifican en las siguientes categorías:

- a) Servicios incluidos en el ámbito del servicio postal universal, de conformidad con lo establecido en el art. 21 de la presente ley.
- b) Servicios no incluidos en el ámbito del servicio postal universal».

Es decir, como señala la Exposición de Motivos de la Ley 43/2010, «el capítulo I junto al concepto enumera las actividades incluidas en el ámbito material del servicio postal universal [...] enumeración *que* respeta los límites establecidos en la Directiva que se transpone. Se ha optado por aumentar el límite para los paquetes en el ámbito del servicio postal universal a 20 kilogramos», sin que en ningún momento se aluda ya a «derechos especiales y exclusivos» reservados al operador designado por el Estado para la prestación del servicio postal universal, ni se incluya a las notificaciones administrativas como servicio o categoría de envío postal incluido en el ámbito material del servicio postal universal reservado a dicho operador.

Por tanto, deben entenderse derogadas a estos efectos las definiciones de «envíos postales» y «servicios postales» contenidas en el art. 2.3, apartados *a)* y *b)* de la Ley 31/2007 de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, sin perjuicio de que siga resultando de plena aplicación la DA Undécima de la Ley 30/2007 de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, a los efectos de la contratación administrativa de servicios postales por parte del ayuntamiento.

En cuanto al inciso del art. 22.4 estudiado, según el cual «las notificaciones practicadas por los demás operadores postales surtirán efecto de acuerdo con las normas de derecho común», debe ser entendido en el sentido previsto en el propio Reglamento aún vigente hasta que el Gobierno apruebe el Plan de Prestación del Servicio Postal Universal y su contrato regulador previsto en la DT Única de la Ley 43/2010. Es decir, debe entenderse que dicha referencia a las normas de Derecho común está referida a la previsión contenida en el art. 39 RD 1829/1999, según el cual sus «efectos se regirán por las normas de derecho privado», lo cual nos remite a lo dispuesto en los arts. 1.225 y ss. del Código Civil y concordantes, arts. 30 a 33 del Código de Comercio y concordantes, arts. 324 y ss. LEC y concordantes, así como cualquier otra previsión normativa contenida en legislación sectorial de carácter privado respecto de este tipo de documentos relativos a envíos postales (albaranes, recibos, bonos, remesas, etc.).

En aras de la claridad, procede contraponer el régimen existente antes y después de la entrada en vigor de la Ley 43/2010, con respecto a las notificaciones administrativas. En efecto, puede afirmarse que hasta el 31 de diciembre de 2010, las notificaciones administrativas realizadas en el ámbito reservado del servicio postal universal definido en los arts. 15 a 17 de la Ley 24/1998, a estos efectos los servicios interurbanos, constituían un derecho especial reservado a Correos y Telégrafos, S. A., y gozaban de «constancia fehaciente en su recepción» cuando se realizaban de acuerdo con «lo dispuesto en la Ley 30/1992». En cambio, los demás operadores podían «realizar este tipo de

notificaciones en el ámbito no reservado», a estos efectos envíos urbanos, y «sus efectos se *regían* por las normas del Derecho privado.» A partir del 1 de enero de 2010, las notificaciones administrativas se constituyen como un servicio postal que ha quedado liberalizado y sujeto al régimen de libre competencia (art. 37.1 Ley 43/2010), al no estar incluido «en el ámbito del servicio postal universal, de conformidad con lo establecido en el art. 21 de la presente ley» (art. 37.2 Ley 43/2010). En consecuencia, desde el 1 de enero de 2010, las notificaciones administrativas pueden ser realizadas por el operador designado en la DA Primera de la Ley 43/2010 para la prestación del servicio postal universal (Correos y Telégrafos, S. A.), en la forma que se determina en la Ley 30/1992 y en la Sección 2.^a, Capítulo II, Título II, arts. 39 y siguientes del Reglamento para la Prestación de los Servicios Postales, aprobado por RD 1829/1999, a fin de que tengan como efecto la presunción de veracidad y fehaciencia en la distribución, entrega y recepción o rehúse o imposibilidad de entrega. En el caso de que las notificaciones se realicen por otros operadores postales que reúnan los requisitos correspondientes previstos en el Título IV de la Ley 43/2010, y siempre que se efectúen de conformidad con lo previsto en el art. 59 de la Ley 30/1992, y en las mismas condiciones reglamentarias antes citadas, dichas notificaciones tendrán efectos de acuerdo con las normas de Derecho común, es decir, surtirán los efectos regulados para los documentos privados en el Código Civil, Código de Comercio, LEC y legislación sectorial de aplicación a los envíos postales.

IV. EXAMEN DEL RÉGIMEN DE AUTOPRESTACIÓN EN LOS SERVICIOS POSTALES

La STS de 8 de junio de 2004, antes citada, señala en su FD tercero:

«El art. 2.2 del Real Decreto 1829/1999 impugnado declara excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento los servicios realizados en régimen de autoprestación. En él se señala que:

“Quedan excluidos del ámbito de aplicación de este Reglamento los servicios realizados en régimen de autoprestación. Se entenderá que existe autoprestación cuando en el origen y en el destino de los envíos de correspondencia se encuentre la misma persona física o jurídica, y ésta realice el servicio por sí misma o valiéndose de un sujeto que actúe, en exclusiva, para ella, utilizando medios distintos de los del operador al que se ha encomendado la prestación del servicio postal universal.

A efectos de lo previsto en el párrafo anterior, se considerará que en el origen y en el destino de los envíos se encuentra la misma persona física o jurídica, cuando los remitentes y los destinatarios estén vinculados laboralmente o actúen en nombre y por cuenta de la persona física o jurídica que realice la autoprestación”.

Asimismo, para que en el origen y en el destino se considere que se encuentra una misma persona física o jurídica, será necesario que el transporte y distribución de los envíos se realice exclusivamente entre los diferentes centros, filiales residencias o sedes de

que disponga la persona física o jurídica que realiza la autoprestación y la distribución únicamente se realice en el interior del espacio físico de los citados lugares.

No se considerará régimen de la autoprestación, la realización de servicios postales a terceros, llevados a cabo por personas físicas o jurídicas, como consecuencia del desenvolvimiento de su actividad comercial o empresarial. Cuando la autoprestación se realice a través del sistema de valijas o por análogos procedimientos, no podrá incluir envíos pertenecientes al ámbito reservado al operador al que se ha encomendado la prestación del servicio postal universal.

En ningún caso, mediante este régimen, podrán perturbarse los servicios reservados al operador al que se ha encomendado la prestación del servicio postal universal».

Ante las dudas que a esta Sala suscitaba la legalidad de este precepto por su colisión con el Considerando 21 de la Directiva 97/67/CE, de 15 de diciembre, se planteó al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas la cuestión prejudicial que autoriza el art. 234 CE, cuestión que ha sido resuelta por la sentencia de 11 de marzo de 2004 (Sala Quinta).

En ella se expresa que:

[...] “Consta que la autoprestación no está mencionada en el art. 7 de la Directiva, que describe los distintos servicios que pueden o no reservarse a los proveedores del servicio universal. No obstante, el concepto de autoprestación figura en el vigesimoprimer considerando de la Directiva, que precisa que este concepto ‘no entra en la categoría de los servicios’ a efectos del art. 7 de la Directiva. De este modo, se asimila la autoprestación a los servicios nuevos, definidos como los servicios ‘claramente distintos de los servicios tradicionales’, y al intercambio de documentos, que según el mismo considerando tampoco forman parte del servicio universal y, por lo tanto, no pueden reservarse a los proveedores del servicio universal.

Por consiguiente, mediante esta motivación relativa a los servicios que sustraen desde un principio a la aplicación del art. 7 de la Directiva, el vigesimoprimer considerando de ésta contiene precisiones que, como ha explicado el Abogado General en los puntos 26 y siguientes de sus conclusiones, deben tenerse en cuenta al interpretar la Directiva.

El mismo considerando define la autoprestación como la ‘prestación de los servicios postales por parte de una persona física o jurídica que se encuentra en el origen de los objetos de correspondencia, o prestación de los servicios de recogida y expedición de estos objetos por un tercero que actúa solamente en nombre de esa persona’”.

De ello resulta que, en virtud del art. 7 de la Directiva, los Estados miembros no tienen derecho a reservar a los proveedores del servicio universal la recogida, la clasificación, el transporte y la distribución de envíos que se realicen de esta manera.

Si se admitiese que los Estados miembros tienen libertad para imponer requisitos adicionales al concepto de autoprestación y para restringir así las situaciones que abarca dicho concepto, podrían ampliar según su voluntad los servicios reservados a los proveedores del servicio universal. Pues bien, tal ampliación sería contraria a la finalidad de la Directiva, que, en virtud de su octavo considerando, persigue establecer una liberalización progresiva y controlada en el sector postal.

Por tanto, los Estados miembros no están facultados para añadir requisitos más restrictivos a los conceptos definidos por la Directiva. Los requisitos del concepto de au-

toprestación previstos en el art. 2, apartado 2, del Real Decreto y que son objeto de la presente remisión prejudicial no figuran en la Directiva. Según resulta del análisis realizado por el Abogado General en el punto 29 de sus conclusiones, todos ellos restringen la autoprestación definida en la Directiva. En consecuencia, los requisitos adicionales de que se trata son contrarios a la Directiva.

Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente que el art. 7 de la Directiva debe interpretarse, a la luz del vigésimo primer considerando de ésta, en el sentido de que no permite someter la autoprestación a los siguientes requisitos:

- Que el destinatario sea la misma persona que el remitente.
- Que los servicios no sean consecuencia de la actividad comercial o empresarial del proveedor de servicios,
- Que los servicios no se presten por el sistema de valijas u otros procedimientos semejantes, y
- Que estas operaciones no perturben los servicios reservados al proveedor del servicio universal.

Se pone, pues, de manifiesto el choque frontal del precepto reglamentario en toda su extensión con el Derecho comunitario europeo, por lo que sin entrar en otras consideraciones planteadas por las partes demandantes que no harían sino incidir sobre una norma ya viciada, esta Sala tiene que declarar la nulidad de este artículo por razón del principio de supremacía del derecho comunitario europeo sobre el derecho de los Estados miembros».

Como consecuencia de los anteriores fundamentos jurídicos, el fallo de la STS de 8 de junio de 2004, anula el citado art. 2.2 RD 1829/1999. La consecuencia de ello ha sido que la nueva Ley 43/2010, ha dado una definición del régimen de autoprestación más acorde con la contenida en el Derecho comunitario, y así el art. 4 «Servicios excluidos», dispone lo siguiente:

«Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley los servicios realizados en régimen de autoprestación, así como los servicios relativos a los envíos sin dirección postal del destinatario.

Se entiende que existe régimen de autoprestación cuando la prestación de los servicios postales se efectúe directamente por el propio remitente de los envíos, o bien cuando se realice valiéndose de un tercero que actúe, en exclusiva, para el mismo. En este último caso los servicios prestados al remitente por el tercero deberán comprender la totalidad del proceso postal de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de los envíos».

V. NOTIFICACIONES REALIZADAS EN RÉGIMEN DE AUTOPRESTACIÓN

En el caso de realizarse las notificaciones en régimen de autoprestación su fuerza probatoria queda excluida de lo establecido en la nueva Ley de Servicios Postales, por lo que se registrá exclusivamente por lo dispuesto en la Ley 30/1992. Es decir, una vez

realizadas las notificaciones en las condiciones establecidas en el art. 59 de la citada Ley de Procedimiento Administrativo, gozarán de presunción de veracidad siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el art. 4 de la Ley 43/2010, esto es:

— Se efectúe directamente por el propio remitente de los envíos, es decir la propia Administración empleando medios propios o,

— Se realice valiéndose de un tercero que actúe, en exclusiva, para la propia Administración. En este último caso los servicios prestados deberán comprender la totalidad del proceso postal de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de los envíos.

— Es decir, el régimen de autoprestación se desglosa a su vez en tres modalidades:

— Empleados de la Administración.

— Medios instrumentales propios.

— Adjudicatario de contrato administrativo de servicios postales que actúe en exclusiva y sin subcontratación de prestaciones.

En efecto, el vigesimoprimer considerando del art. 7 de la Directiva 97/67/CE, de 15 de diciembre, define la autoprestación como la «prestación de los servicios postales por parte de una persona física o jurídica que se encuentra en el origen de los objetos de correspondencia, o prestación de los servicios de recogida y expedición de estos objetos por un tercero que actúa solamente en nombre de esa persona».

En definitiva, la prestación del servicio de notificaciones administrativas en régimen de autoprestación podrá realizarse con:

Empleados propios (notificadores y policía local en funciones administrativas).

Conviene señalar que mientras la legislación básica de régimen local y de la función pública, así como la legislación autonómica sobre tales materias, no establece restricciones territoriales al ámbito de actuación de los empleados públicos locales con funciones de notificador, no ocurre lo mismo cuando tales notificaciones se llevan a cabo por la policía local en funciones administrativas. En efecto, así resulta del art. 51.3, relativo a los «Cuerpos de Policías Locales», de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que establece:

«Dichos cuerpos sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes».

En el mismo sentido se pronuncia el art. 5 Ley 4/1992, de 8 julio, de Policías Locales de la Comunidad de Madrid. En ambas leyes se establecen excepciones al ámbito territorial municipal de actuación de la Policía Local (párrafo segundo del art. 51.3 de la LO 2/1986, y art. 27 de la Ley 4/1992), si bien no resultan de aplicación al supuesto objeto de análisis.

Sociedad mercantil municipal dedicada, en régimen de exclusividad, a la prestación de este servicio, o éste y otros servicios, al ayuntamiento. Se trata del supuesto previsto en el art. 24.6 LCSP.

Adjudicatario de contrato administrativo (contrato que tendrá naturaleza de contrato administrativo especial —por analogía, art. 22.3 Ley 43/2010—), conforme a la LSCP, y de acuerdo con el nomenclátor previsto en los anexos y apéndice del RD 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, siempre que preste el servicio en régimen de exclusividad para el ayuntamiento y no subcontrate ninguna de las fases del servicio de entrega de la notificación; es decir, los servicios prestados deberán comprender la totalidad del proceso postal de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de los envíos.

VI. ESPECIAL REFERENCIA A LOS SERVICIOS POSTALES INTERURBANOS

Para analizar este aspecto de la prestación del servicio sometido a estudio, se parte de la base de que la realización de las notificaciones administrativas dentro del término municipal del municipio no plantea problemas en el caso de que éstas se realizaran por cualquier operador alternativo a Correos, o por un adjudicatario de contrato administrativo, y por supuesto a través del empleo de medios propios municipales.

Según el art. 20.1 de la Ley 43/2010, el servicio postal universal se define como el que se presta en «régimen ordinario y permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para todos los usuarios». En consecuencia, hasta que transcurra el plazo de los 15 años durante los que el operador designado para su prestación es Correos y Telégrafos, S. A., será éste el único operador obligado a garantizar la cobertura del servicio postal en todo el territorio nacional (arts. 22.2 y 33 Ley 43/2010), sin perjuicio de las condiciones establecidas en la autorización administrativa singular otorgada a cada operador postal concreto.

Ahora bien, al haber quedado excluidos del servicio postal universal los envíos interurbanos (art. 21 Ley 43/2010), procede señalar que en el caso de realizarse las notificaciones a través de métodos alternativos a Correos y Telégrafos, S. A., habrá de tenerse en cuenta la interpretación que este operador designado para la prestación del servicio postal universal ha hecho del art. 45 de la Ley 43/2010, relativo al «Acceso a la red postal de los operadores postales», al aprobar el cuadro de «Tarifas 2011 - Aplicables en Península y Baleares (A partir del 1 de enero de 2011)» en uso del título habilitante contenido en el Capítulo IV del Título III de la Ley 43/2010.

En efecto, en el indicado cuadro de tarifas publicado en la web del operador designado (según obliga el último inciso del párrafo segundo del art. 34.2 Ley 43/2010), se establece lo siguiente:

«Los envíos de correspondencia remitidos por las Administraciones Públicas que requieran constancia de su entrega a destinatario y sean depositados en la red postal de Correos por operadores postales y empresas consolidadoras, serán considerados por Correos desde su admisión, como envíos de cartas certificadas».

Lo anterior significa que en el caso de que las notificaciones administrativas se realicen a través de algún operador alternativo a Correos y Telégrafos, S. A., cuyos servicios no garanticen cobertura en todo el territorio nacional, aquellas notificaciones en las que el operador alternativo haya de utilizar la red postal de Correos por no poder prestar el servicio a través de medios propios, no recibirán por parte del operador designado para la prestación del servicio postal universal el tratamiento de notificaciones administrativas sino de envíos certificados, con acuse de recibo, en su caso. Ello conlleva el riesgo de que en dichos casos el servicio prestado por Correos no gozará de las garantías de fehcencia y veracidad otorgadas por el art. 22.4 Ley 43/2010, a las notificaciones administrativas realizadas por Correos.

VII. DUDAS ACERCA DE LA LEGALIDAD DEL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVICIO POSTAL DE NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS

Con las cautelas que exige reconocer que la Ley ahora analizada es tan reciente que no existe interpretación doctrinal de la misma por parte de los órganos jurisdiccionales llamados a ello, procede llamar la atención sobre la posible traba a la libre competencia contenida en la propia Ley que pretende dar un paso más en su consecución. Como ha quedado expuesto, las notificaciones administrativas han quedado fuera del servicio postal universal en la nueva Ley 43/2010, por lo que cabe legítimamente plantear si dicho nuevo régimen podría ser contrario no ya «al ordenamiento jurídico» sino al ordenamiento jurídico comunitario, y en concreto a la Directiva 97/67/CE, de 15 de diciembre, pues como dice la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª) de 8 de junio de 2004, pues su finalidad «en virtud de su octavo considerando, persigue establecer una liberalización progresiva y controlada en el sector postal». En efecto, después de transcurridos doce años del inicio del proceso liberalizador del servicio postal, podría ser contrario a la libre competencia otorgar diferente valor probatorio a las notificaciones administrativas realizadas por distintos operadores postales, siempre que se realicen con los requisitos del art. 59 de la Ley 30/1992, por el mero hecho de que uno de esos operadores sea el designado por la Ley para la prestación del servicio postal universal, y ello precisamente porque las notificaciones administrativas han quedado fuera del ámbito de tal servicio universal por virtud de la nueva ley.

Ahora bien, no resulta prudente hacer un llamamiento a experimentos en un ámbito tan sensible para la Administración como es el de las notificaciones administrativas, pues para que esa presumible infracción del ordenamiento jurídico se verificara habría que interponer un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 43/2010, lo cual resulta difícilmente imaginable, y además en ese improbable caso habría que esperar a que el TC resolviera, lo cual probablemente tardaría años.

Otra posibilidad es que algún operador jurídico, que se encuentre en la situación de tener que invocar la aplicación de dicha norma en los Tribunales de Justicia, plan-

tee ante un órgano judicial la cuestión de inconstitucionalidad, e incluso una cuestión prejudicial ante el TJCE, pero el resultado sería similar, habría que esperar a que tan altas instancias resolvieran. Parece lógico pensar que será la Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia o la Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería (que provocaron con su iniciativa la comentada STS de 8 de junio de 2004) las que tendrán que volver a promover la exclusión del ordenamiento jurídico, en su caso, de la ventaja competitiva que ahora y durante los próximos quince años otorga, sin duda, la Ley 43/2010 a Correos y Telégrafos, S. A.

VIII. VALOR PROBATORIO ATRIBUIBLE A CADA UNO DE LOS TRES MÉTODOS POSIBLES DE REALIZAR LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS

1. Notificaciones realizadas a través del operador designado en la DA Primera de la Ley 43/2010, para la prestación del servicio postal universal (Correos y Telégrafos, S. A.)

Las notificaciones postales deberán ser realizadas por el operador designado en la DA Primera de la Ley 43/2010, para la prestación del servicio postal universal, en la forma que se determina en la Ley 30/1992 y en la Sección 2.^a, Capítulo II, Título II, arts. 39 y siguientes del Reglamento para la Prestación de los Servicios Postales, aprobado por RD 1829/1999, a fin de que tengan como efecto la presunción de veracidad y fehaciencia en la distribución, entrega y recepción o rehúse o imposibilidad de entrega.

En efecto, en el caso de realizar las notificaciones a través de Correos y Telégrafos, S. A., la nueva Ley 43/2010, dota a éstas de la fuerza probatoria de los documentos públicos por remisión a lo establecido en el art. 319.2 LEC y arts. 1.218, 1.220 a 1.222 CC y 30 a 33 CCo. Esto quiere decir que dichas notificaciones tendrán fuerza probatoria plena; es decir, se tendrán por ciertas en caso de no ser impugnadas. En caso de ser impugnadas deberán cotejarse con los archivos y registros de Correos y Telégrafos, S. A., en los términos previstos en los arts. 320.1.1.º, 320.2 y 3 y 322 LEC, y art. 20.2, párrafo segundo, en relación con lo dispuesto en el art. 14.3, ambos del RD 1829/1999, por lo que el impugnante deberá solicitar al órgano judicial que requiera a Correos el denominado «curso de entrega». En el caso de que el citado «curso de entrega» convalide la autenticidad de la notificación impugnada, quien haya dudado de su veracidad será condenado al pago de todas las costas, gastos y derechos que origine el cotejo; y además podría serle impuesta multa por impugnación temeraria del valor probatorio de documento público: De 120 a 600 euros. En caso de que no se pueda advenir la autenticidad de la notificación a través del «curso de entrega», por haber desaparecido la matriz de los archivos y registros de Correos, hará prueba plena el original del documento donde conste la notificación, el cual, en condiciones normales, debería

constar en el expediente administrativo remitido al Juzgado, o bien en el órgano administrativo cuya actividad haya sido recurrida si decide remitir al Juzgado copia cotejada del citado expediente.

2. Notificaciones realizadas a través de otros operadores postales

En el caso de que las notificaciones se realicen por otros operadores postales que reúnan los requisitos correspondientes previstos en el Título IV de la Ley 43/2010, y siempre que se efectúen de conformidad con lo previsto en el art. 59 de la Ley 30/1992, y en las mismas condiciones reglamentarias antes citadas, dichas notificaciones tendrán efectos de acuerdo con las normas de Derecho común, es decir, surtirán los efectos regulados para los documentos privados en el Código Civil, Código de Comercio, LEC y legislación sectorial de aplicación a los envíos postales.

Es decir, en el caso de realizar las notificaciones a través de otros operadores postales, éstas tendrán la fuerza probatoria que otorgan a los documentos privados los arts. 326 LEC, arts. 1.225 a 1.230 CC y 30 a 33 CCo. Esto quiere decir que dichas notificaciones se tendrán por ciertas en caso de no ser impugnadas. En caso de ser impugnadas, la Administración deberá elegir entre someter el documento en el que conste la notificación a cotejo o comprobación pericial, o proponer cualquier otro medio de prueba para advenir su autenticidad, que lógicamente debería consistir en la solicitud al operador postal del que se trate del antes citado «curso de entrega». En caso de que tras esta comprobación propuesta por la Administración resulte la autenticidad del documento el órgano judicial impondrá las costas, gastos y derechos que origine la comprobación al impugnante, pudiendo también imponerle la multa antes expresada. En caso de que no se pueda advenir la autenticidad de la notificación a través del «curso de entrega», por haber desaparecido la matriz de los archivos y registros del operador postal de que se trate, o de que la Administración no proponga que se solicite el «curso de entrega» tras la impugnación, el documento original en el que conste la notificación será valorado por el Tribunal conforme a las reglas de la sana crítica.

3. Notificaciones realizadas en régimen de autoprestación

En el caso de que el servicio de notificaciones administrativas se realizara en régimen de autoprestación quedaría excluido del ámbito de aplicación de la Ley 43/2010, y debería prestarse con los requisitos establecidos en el art. 4 de la misma. En estos casos, las notificaciones realizadas en régimen de autoprestación se rigen por la Ley de Procedimiento Administrativo, por lo que tienen presunción de veracidad.

IX. CONCLUSIONES

1. El valor probatorio de las notificaciones realizadas por Correos es pleno, se les atribuye presunción de veracidad mientras alguien no lo ponga en duda. En caso de ser puesta en duda su autenticidad, la carga de la prueba pesa sobre quien la niega. En el supuesto de que alguien ponga en duda su autenticidad y Correos no pueda confirmarla por haber extraviado las matrices en sus archivos y registros, el documento original en que conste la notificación que obre en poder del órgano administrativo o del Juzgado, según los casos, seguirá siendo considerado prueba plena.

2. A las notificaciones realizadas por otros operadores postales con autorización administrativa se les atribuye veracidad mientras alguien no la ponga en duda. En caso de ser puesta en duda su autenticidad, la carga de la prueba pesa sobre la Administración. En el supuesto de que alguien ponga en duda su autenticidad y el operador no pueda confirmarla por haber extraviado las matrices en sus archivos y registros, la eficacia que el órgano judicial pueda otorgar al documento original en que conste la notificación que obre en poder del órgano administrativo o del Juzgado, según los casos, se regirá por el principio de libre valoración de la prueba.

Según lo expuesto en el apartado relativo a los «Servicios Postales Interurbanos» cuando el operador postal alternativo a Correos y Telégrafos, S. A. utilice la red postal de Correos para la práctica de notificaciones administrativas, éstas no gozarán de la presunción de veracidad y fehaciencia que la Ley de Servicios Postales otorga a las que se encargan directamente a Correos por la Administración interesada, por lo que su régimen de valoración como prueba por los Tribunales será el mismo que el otorgado a las realizadas directamente por otros operadores postales, el cual ha quedado expuesto en el párrafo anterior.

3. Las notificaciones realizadas en régimen de autoprestación se rigen por la Ley de Procedimiento Administrativo, por lo que tienen presunción de veracidad.